

14 de marzo de 2005

Proceso de inconstitucionalidad.	Acción presentada por el doctor Nander Pitty Velásquez, para que se declare inconstitucional el Acuerdo No. 29 de 16 de diciembre de 1999 dictado por la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá.
Concepto.	

Honorable Magistrado Presidente del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante Usted de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir concepto respecto de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. El acto acusado como inconstitucional.

El promotor de la acción solicita que se declare inconstitucional el Acuerdo No. 29 de 16 de diciembre de 1999 dictado por la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá "por el cual se aprueba el Reglamento sobre el Procedimiento Administrativo General de la Autoridad del Canal de Panamá" publicado en el volumen 1, número 10 del documento denominado Registro del Canal de Panamá de 14 de diciembre de 1999, consultable en la foja 14 del expediente judicial.

II. Disposiciones constitucionales señaladas como violadas y los conceptos de las supuestas violaciones.

El actor considera vulnerado el artículo 32 de la Constitución Política referente a la garantía del debido proceso.

A su juicio, el Acuerdo impugnado desconoce el principio de la doble instancia, que le permitiría al superior jerárquico del Administrador del Canal de Panamá revisar si las actuaciones en procedimientos administrativos que afectan a particulares se adecúan al ordenamiento jurídico (foja 9).

También estima violado el numeral 1 del artículo 159 de la Constitución Política relativo a la función legislativa que ejerce la Asamblea Nacional y que incluye expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales.

A juicio suyo todas las normas sobre la ritualidad de los procesos, como los recursos que puede ejercer la parte que se considere agraviada con una decisión de autoridad, están contenidas en los códigos nacionales y en las leyes que los reforman (foja 10).

Dice infringido el artículo 319 de la Constitución Política que enumera las facultades y atribuciones de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá. En su opinión el Acuerdo acusado infringe las facultades constitucionales que le fueron otorgadas a la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, porque considera que no son ilimitadas y no la autorizan para reglamentar sobre materias que son inherentes a las garantías individuales, debido proceso y a la doble instancia (fojas 11 y 12).

El último cargo que expone contra el Acuerdo No. 29, se basa en que fue publicado antes de la fecha de expedición y en un medio de comunicación distinto a la Gaceta Oficial, lo cual indica es violatorio del régimen legal de este órgano de comunicación del Estado (foja 12).

III. Examen de Constitucionalidad.

El Título XIV de la Constitución Política regula lo relativo al Canal de Panamá, su administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y su condición de patrimonio inalienable de la Nación panameña.

La Autoridad del Canal está a cargo de una Junta Directiva que le corresponde entre otras atribuciones aprobar privativamente los reglamentos que desarrollen las normas generales que dicte el Órgano Legislativo a propuesta del Órgano Ejecutivo, sobre el régimen de contratación, compras y todas las materias necesarias para el mantenimiento, conservación y modernización del Canal, dentro de la estrategia marítima nacional (numeral 6 del artículo 319 de la Constitución Política). Es importante destacar que esta norma constitucional permite a la Ley determinar otras facultades y atribuciones de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal.

En tal sentido, el artículo 18 de la Ley No. 19 de 11 de junio de 1997, faculta a la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá para aprobar aquellos reglamentos que estime necesarios o convenientes para el debido funcionamiento y modernización del Canal, sin que establezca

que la reglamentación deba ceñirse únicamente a aquéllos que se especifican en el numeral 5 de la norma legal indicada.

Por consiguiente, esta Procuraduría no observa incongruencias entre los artículos 159 y 319 de la Constitución Política y el Acuerdo No. 29 de 16 de diciembre de 1999, ya que el mismo fue emitido por la Junta Directiva con fundamento en la regulación establecida en la Ley, por autorización expresa de la Constitución.

El Administrador de la Autoridad del Canal de Panamá es el funcionario ejecutivo de mayor jerarquía y su representante legal; como tal, es el encargado de representarla en cualquier acción y gestión judicial o administrativa, lo que le permite conocer y resolver los recursos administrativos de reconsideración que afecten situaciones particulares y cuyas decisiones constituyen -en términos generales- la última instancia antes de acudir a la vía contencioso administrativa, sin perjuicio de la delegación parcial de funciones en otros trabajadores o funcionarios al tenor del artículo 22 de la Ley No. 19 de 11 de junio de 1997.

Contrario a lo aseverado en la acción de inconstitucionalidad, el principio de la doble instancia es un elemento del debido proceso legal, en la medida en que la propia norma de procedimiento aplicable lo consagre. De esta forma, existen en nuestra Administración numerosos procedimientos de única instancia sin que por ello se haya violado la garantía constitucional en referencia.

En este orden de ideas, podemos señalar que, la Constitución Política y la Ley no establecen como función de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá conocer en segunda instancia los recursos gubernativos presentados contra actos expedidos por el Administrador en el ejercicio de sus atribuciones.

El Acuerdo No. 29 de 16 de diciembre de 1999 expedido por la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, consagra una sola instancia, la de reconsideración, con base en las normas y principios de funcionamiento del Canal de Panamá, establecidos en la propia Constitución. En consecuencia, somos de opinión que el procedimiento que consagra la única instancia no cercena el derecho de defensa ni la garantía del debido proceso contenida en el artículo 32 de la Constitución Política, todo lo contrario, lo garantiza.

Respecto a la fecha de publicación anterior a la de expedición del Acuerdo, no se traduce en una violación de carácter constitucional sino, a lo sumo, en una deficiencia administrativa subsanada por el hecho que el acto entró a regir a partir de una fecha posterior a su expedición y publicación (31 de diciembre de 1999).

En atención a lo expuesto, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que es constitucional el Acuerdo No. 29 de 16 de diciembre de 1999 dictado por la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, en virtud que no es violatorio de los artículos 32,

319, 159, ni de ninguno otro de la Constitución Política de la República.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/5/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General